

“三权分立”的新平衡：Chevron 原则的终结对美国贸易政策的影响

2024年6月28日，美国联邦最高法院在 *Loper Bright Enterprises v. Raimondo (Relentless, Inc. v. Department of Commerce)* 案中作出重要判决，根据《行政程序法案》(Administrative Procedure Act)，法院在决定行政机构是否在其法定权限内行事时，应当保持独立判断，法院不得仅仅因为法规含糊不清而听从于行政机构对法律的解释。据此，最高法院推翻了具有里程碑意义的 Chevron 案判决，已有 40 年历史的“Chevron 原则”宣告终结。

最高法院的判决重新审视了美国立法、行政和司法部门的权力边界，或将对美国现行法律体系产生有力的冲击。同时，在美国“行政主导”国际贸易规制领域中，Chevron 原则的终结也将对美国贸易政策产生广泛的影响。

一、Chevron 原则的确立与推翻

Chevron 原则的含义为，若国会制定的法律有语意模糊之处，法院应当尊重各联邦机构对条文及其法定权力的解释。这一原则源于 1984 年 *Chevron v. Natural Resources Defense Council* 一案的裁决。该案中，美国联邦最高法院对如何审查行政机关制定的行政规章，提出了“两步走”的裁判路径：

第一步：模糊性标准，判断国会立法意图，

若国会的立法意图清晰而明确，则法院及行政机关应当遵从国会的意志。

第二步：合理性标准，若国会对系争问题尚无明确立场，法院需判断行政机关的解释是否合理，并对合理的解释予以尊重。

Chevron 案对美国行政法领域产生了持续而深远的影响。在法律不明晰时，Chevron 原则授予了行政机关填补法律空白的权力，给行政机关提供了较高的自由度，并降低了司法审查的标准，在客观上推动了行政规制作为调控手段在美国的发展，是美国行政国家 (Administrative State) 体制的重要支柱。

然而，Chevron 原则的确立并非没有争议。批评者认为，法律文本的模糊性无处不在，若均允许行政机关对法律及自身权力范围进行“合理解释”，无疑是对国会立法权的过度授权，扩大了行政机关的权力，与三权分立的原则相悖。特别是在当今政治极化日益严重的背景下，Chevron 原则可能被用作扩张行政权力的工具，引发了对行政权力滥用的担忧。

近年来，越来越多保守派的法律学者、政治家和公众呼吁重新推翻 Chevron 原则，这种呼声最终在 2024 年 6 月 28 日得到了回应，美国联

邦最高法院在 *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* 案中推翻了 *Chevron* 原则，标志着美国行政领域的一个重要转折点。

二、美国贸易管制与制裁体系

1、总统权力的立法支撑

美国在贸易规制与制裁的法律依据包括《与敌国贸易法》《国家紧急状态法》《国际紧急经济权力法》等授权型立法；以及《全球马格尼茨基人权问责法》《以制裁反击美国敌人法》等直接规定或涉及规制内容的法案。

当前，以《国际紧急经济权力法》（*International Emergency Economic Powers Act*, *IEEPA*）在美国的贸易规制体系中起着关键作用。根据美国财政部海外资产办公室（*OFAC*）官网，截至目前，现行有效的 38 个制裁计划中，*IEEPA* 被 36 个制裁项目所引用，是总统政府制定制裁计划的重要成文法律依据。未引用 *IEEPA* 的制裁项目分别为与《以制裁反击美国敌人法》相关的制裁行动（*CAATSA-related sanctions*），以及针对古巴的制裁（*Cuba sanctions* 行政命令的发布早于 *IEEPA* 的颁布，援引了《与敌国贸易法》*TWEA*）。

IEEPA（50 U.S.C. § § 1701-1706）规定，在美国的国家安全、外交政策或经济稳定面临“非同寻常的严重威胁”（*unusual and extraordinary threat*）时，总统可以不经国会批准而宣布国家进入紧急状态（1701 节），并能够采取金融管制等广泛的制裁措施（1702 节）。为了保证相关权力的顺利实施，总统可根据需求颁布必要的法规（1704 节）。虽然 *IEEPA* 也对总统权力的行使作出了限制，要求总统与国会进行磋商并定期报告

（1703 节），但整体而言，法案在内容上赋予了广泛的行政权力。根据美国国会研究服务部的报告，自法案实施以来，美国总统在不同历史时期频繁地根据 *IEEPA* 宣布国家紧急状态，且这些紧急状态的持续时间呈增长趋势。¹2024 年 8 月 13 日，美国总统拜登签署通知，将针对出口管制法规的国家紧急状态再延长一年至 2025 年 8 月 17 日。

IEEPA 的授权在某程度上实现了国会立法权的“让渡”，成为了历任总统采取行政工具时重要的法律基础，使总统权力得以不断膨胀。首先，总统可以援引 *IEEPA*，直接决定对特定主体采取措施，实施制裁等计划。此外，在出口管制等有特定法律规制的领域，总统虽为被授予立法权限，但最终执行制裁措施的权力仍然归属于以总统为代表的行政部门。因此，在执行过程中，总统也能够通过 *IEEPA* 的授权获得一定的自主权，如《出口管理法》因过期而失效后，其建立的两用物项出口管制制度却因 *IEEPA* 对美国总统的授权而延续下来。

2、“行政主导”的美国贸易政策

随着总统行政权力的扩张，实践中，美国贸易规制逐渐向行政主导倾斜。一方面，国会内部可能存在分歧，法案变动的程序艰难而复杂，但发布行政命令几乎不用经过复杂的博弈。另一方面，国会与法院也在其中起到了推动作用。如前述，国会在 *IEEPA* 等法案中授予总统广泛的贸易管制权，而部分法院的判例也对此予以了尊重和认可。因此，总统府越来越多地通过联邦法规来实施预期的政策变化，从法案向行政命令扩张，“行政国家”性质突显。

¹ <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/r/r45618>

在中美国际贸易中，美国依赖各类行政命令作为贸易管制与制裁的依据，对我国的行政工具箱不断膨胀，执行手段层出不穷。例如，自拜登总统上任以来，拜登政府发布了一系列涉及出口管制与制裁的行政令：

2021年6月3日，白宫发布第14032号《应对为中国特定企业提供资金的证券投资的威胁》总统行政令，推出军民融合清单(NS-CMIC List)，针对该清单的制裁措施将全面替代原第13959号行政令下针对CCMC清单的相关制裁措施。

2022年9月15日，白宫发布第14083号行政命令，要求美国外国投资委员会CFIUS加强对可能影响美国国家安全的特定交易的投资审查，如半导体、人工智能、量子计算等关键领域。

2023年8月9日，拜登政府宣布进入国家紧急状态，签发《关于解决美国对受关注国家的特定国家安全技术和产品投资的行政令》，授权美国财政部审查美国投资者的特定对外投资活动，加强美国出口管制。根据该行政令第九条，参与执行的行政机构包括国务院、国防部、商务部、能源部和国土安全部、美国贸易代表办公室、科学与技术政策办公室等。

其中，主要的执行部门如下：

- 美国商务部工业与安全局(BIS)：出口管制清单；
- 美国财政部海外资产办公室(OFAC)：SDN List、Non-SDN List；

- 美国国防部(U.S. Department of Defense)：CMC清单；

- 美国国土安全部(DHS)：UFLPA实体清单。

3、逐渐弱化的司法审查功能

根据Chevron原则，联邦行政机构能够在广泛的空间内，对存在含糊之处的法律文本进行填补与解释，司法机关需要对此予以尊重——换言之，在法律界定不明之时，由于司法审查功能受限，国会实质上将自己的权力让渡给了行政机构，扩张了政府权力。

在实践中，Chevron原则往往表现为法院面对联邦行政机构时的“克制”。一项对巡回法院适用Chevron原则的研究显示，在作出Chevron案判决之后的一年里，法院支持行政机关所作法律解释的比率高达81%。²正如该原则的反对者所言，Chevron原则导致政府越权案例越来越多，而司法审查在其中处于缺位状态，原有的三权分立平衡被打破。

一方面，部分诉讼曾对IEEPA下行政权力的边界和国会授权的范围提出质疑，试图推翻行政机构根据IEEPA采取的行动。这些挑战中大多都以失败告终，并未显著影响美国现有的制裁体系。如在Consarc Corp. v. U.S. Treasury Dept., Office of Foreign Assets Control案中，法院在审理中应用了Chevron原则，以评估OFAC根据IEEPA制定并执行ISR法规，是否超出合理权限。最终法院认为OFAC并未超出其法定授权。

² <https://www.pkulaw.com/qikan/9e4d3ba62011cb1dde366dce6655a264bdfb.html?keyword=%E8%A1%8C%E6%94%BF%E6%B3%95%E4%B8%8A%E5%B0%8A%E9%87%8D%E5%AD%A6%E8%AF%B4%E7%9A%84>

%E6%9C%AA%E6%9D%A5&way=listView

表 1 Consarc Corp. v. U.S. Treasury Dept., Office of Foreign Assets Control 案判决摘录

Consarc Corp. v. U.S. Treasury Dept., Office of Foreign Assets Control

| | |
|-----|---|
| 背景 | <p>OFAC 根据 IEEPA 制定《伊拉克制裁规定》(Iraqi Sanctions Regulations, ISR), OFAC 根据 ISR 中的冻结措施条款 (31 C.F.R. § 575.413) 要求 Consarc 公司将从伊拉克收到的定金放入冻结账户, 以便释放 Consarc 为伊拉克制造的剩余电子束炉 (electron beam furnaces) 和销售收入。Consarc 公司认为, 由于伊拉克对定金本身没有财产利益, OFAC 已经超出了 IEEPA 的明确授权范围。</p> |
| 第一步 | <p>法院分析国会在 IEEPA 中是否提供了明确的指导或授权, 检查了 IEEPA 相关条款, 特别是 50 U.S.C. § 1702(a)(1) 节。该条款赋予了总统广泛的权力控制在美国境内的、敌对国家有利益的财产, 允许对任何涉及敌对国家利益的交易进行调查、监管或禁止。</p> <p>本案中, 虽然伊拉克对 Consarc 收到的定金没有持续的财产利益, 但 IEEPA 的文本并没有明确禁止 OFAC 对这笔定金进行冻结的权力, 因而存在模糊性。</p> |
| 第二步 | <p>法院认为 OFAC 的规则与措施是合理的, 符合 IEEPA 的广泛授权。即使伊拉克对其定金不再有任何利益, 但只要其对为之支付定金的货物和交易仍有一定利益, OFAC 就可以要求公司冻结这些货物或付款。</p> |
| 结论 | <p>法院支持了 OFAC, 认为 OFAC 有权根据 IEEPA 制定 ISR 规定, 要求 Consarc 冻结为伊拉克制造的货物或来自伊拉克的任何付款, 即使伊拉克可能对其定金不再有任何利益。</p> |

另一方面, 长期以来, 根据 Chevron 原则, 法院尊重国会的授权, 认可各类行政机构制定的规则与措施, 为政府贸易管制与制裁的不断膨胀大开“绿灯”。在此情况下, 受到制约的企业若

想诉诸于司法途径, 失败的风险极高。如在华为诉美国联邦通信委员会一案中, 尽管华为提出了有力的法律挑战, 法院最终对 FCC 基于国家安全考虑所作出的决策给予了高度尊重。

表 2 Huawei Technologies USA, Incorporated v. Federal Communications Commission 案判决摘录

Huawei Technologies USA, Incorporated v. Federal Communications Commission

| | |
|------------|--|
| <p>背景</p> | <p>美国联邦通信委员会（FCC）根据其对《通信法》（Communications Act）的解释，发布“USF 规则”：禁止使用 USF（Universal Service Funds）资金购买“对通信网络完整性或通信供应链构成国家安全威胁”的公司提供的设备或服务。华为被列为构成国家安全威胁的企业之一。</p> |
| <p>第一步</p> | <p>法院分析了 FCC 所依据的《通信法》（Communications Act）的相关条款，特别是关于“公共利益”（public interest）和“质量服务”（quality services）的条款。法院发现：</p> <p>1）“公共利益”条款：47 U.S.C. §§ 254(c)(1)(D)和 201(b)，授权 FCC 定义 USF 支持的电信服务时，应考虑这些服务是否符合公共利益、便利和必要性。该条款给予了 FCC 广泛的权力来定义符合公共利益的通用服务，并未明确限制 FCC 基于国家安全考虑来限制 USF 资金的使用。</p> <p>2）“质量服务”条款：47 U.S.C. § 254(b)(1)，要求 FCC 在制定通用服务政策时，应基于包括“质量服务应以公正、合理和可负担的价格提供”在内的原则。但该条款并未明确“质量服务”的定义，以及其是否包含网络安全。</p> <p>因此，法院认为这些条款在 FCC 所行使的权力方面存在模糊性，需要进一步分析 FCC 的解释是否合理。</p> |
| <p>第二步</p> | <p>1) FCC 合理地解释了“公共利益”条款，将其扩展到考虑外国对国内通信网络完整性的威胁。法院认为 FCC 在考虑国家安全问题时，是在行使其在通信领域的专业判断，并且这种判断得到了其他专业机构和官员的意见支持。</p> <p>2) FCC 对“质量服务”的理解包括网络安全，这也是合理的。法院认为，通信技术的安全性是一个长期关注的问题，FCC 将网络安全视为服务质量的一个关键组成部分，符合国会在《通信法》中设定的提高服务质量的目标。</p> |
| <p>结论</p> | <p>法院支持了 FCC 的规则，认为其没有超出法定权限。</p> |

三、三权分立的新平衡

1、国会授权的进一步收紧

本次最高法院推翻 Chevron 案的裁决，或许预示着国会将收紧对行政机关的广泛授权，尤其是制定法规的权力。这一信号呼应了美国曾经提出的“禁止授权原则”（Non-Delegation Doctrine），即国会不能将其立法权过度授予行政机关或其他机构，而应提供足够的指导以限制和规范这些权力的行使。

此前，美国法院也曾经对国会制定 IEEPA 是否符合禁止授权原则进行审查，在 2006 年的 U.S. v. Dhafir 案中，法院认为，只要国会通过立法行为提供了一项“可理解的原则”（Intelligible Principle），对被授权的机构加以限制和指导，那么该授权就是合宪的。鉴于在 IEEPA 中，国会要求总统行使权力仅限于国家紧急状态，可以视为提供了足够的限制与指导，因此，法院支持了 IEEPA 对总统的授权。可见，基于这一标准，很少能够发现不允许的授权，禁止授权原则也难以发挥出应有的作用，自 1934 年以来，最高法院并未以该原则为依据推翻过任何一项法令。

国会收紧授权的另一项证据是“重大问题原则”（Major Questions Doctrine）。最高法院在 2022 年 West Virginia v. Environmental Protection Agency 案中首次正式引用该原则，即行政机关在制定一项有重大“经济或政治影响”的法规时，应具有“国会的明确授权”。否则，法院可以废除没有国会明确授权的行政行为。Biden v. Nebraska 案中，最高法院正式依据重大问题原则，驳回了拜登政府尝试免除学生贷款的计划，认为取消巨额学生贷款的重大问题，应当由国会决定。

Chevron 原则的终结与重大问题等原则反映出的趋势一致，是国会进一步限制行政机关授权的积极信号。这一信号对 IEEPA 等授权型立法的合宪性审查提出了有力的挑战，同时动摇一系列行政机构基于广泛授权的立法所制定的规则。进一步的，在此趋势下，国会或将重新考虑其对行政机构的授权范围，甚至针对争议条款的立法技术也将发生变革。

2、争端中的新司法途径

Chevron 原则的终结将改变立法、行政和司法部门之间的权力平衡，限制行政机关权力的同时，使得制定法律的权力回归国会，解释法律权力回归到法院手中。Loper 案判决中，首席大法官 John Roberts 引用了著名的马伯里诉麦迪逊案判决，“司法机构的职责和义务就是明确法律是什么”。

因此，在司法层面，法院或将增加对重大问题原则等前述原则与判例的引用，进一步收缩行政机关的权力。目前已经颁布的、大量有关出口管制、制裁的行政规定与执行措施，都可能面临来自司法部门的挑战，如前述行政令、BIS 的出口管制条例、涉疆法案下的 UFLPA 实体清单等。

同时，Chevron 原则的推翻拓宽了中美贸易争端与制裁纠纷中的司法途径。Chevron 原则曾被许多联邦下级法院视为处理涉行政机构案件的基石原则之一，截至 7 月 16 日，被引次数达 18,636 次，影响广泛而深远。可以预期 Chevron 原则的推翻，将对未来的司法裁决产生有力冲击，并为中国企业通过司法审查手段，挑战美国政府规则提供了更多可能性。比如，对于立法没有明确定义的“国家安全”、“公共利益”等术语，仅

仅“合理”不再是行政机构的护身符，在司法审查中，行政机构将被要求提供更充分的证据，付出更多解释成本，且最终需遵从司法机关的解释权。

在最高法院作出 *Loper* 案判决的后一周，2024 年 7 月 3 日，德克萨斯州法院判决了美国商会等团体诉美国联邦贸易委员会（FTC）案，法官认为，FTC 在没有国会授权的情况下，无权颁布和执行“竞业禁止禁令”，极大程度上限制了 FTC 的规则制定权。与前述华为诉 FCC 案对比可见，没有 *Chevron* 原则的支撑，法院将对联邦机构的行政行为持有更加审慎的态度，确保其未超越法律授权的范围。这不仅为中国企业提供了挑战美国政府规则的新机遇，也为更多受到行政规则影响的主体提供了更坚实的法律保护基础。

3、美国贸易政策的重构

呼吁推翻 *Chevron* 原则的法律行动，有时也被视为美国保守派政治运动的一部分，这一运动被称为“解构行政国家”。政治行动背后的动因错综复杂，影响因素甚广。然而，聚焦于法律层面，*Chevron* 原则的终结的确在客观上极大限缩了联邦行政机构的权力范围，甚至可能重构过往由行政主导的美国贸易管制与制裁体系。

一方面，行政授权的紧缩，削弱了美国行政机构在国际贸易中快速行动的能力。过往，基于国会的广泛授权，美国的贸易政策很大程度上依赖于行政机构对国际环境变化的快速响应。行政机构的灵活性，使得美国能够迅速对全球政治和经济事件作出反应，并制定和实施一系列的管制与制裁措施，以快速实现政策目标。当行政权力

受到限制，授权范围收窄，可能会减缓联邦机构制定和执行政策的速度与广度，这一变化也将为受影响的实体争取更多的应对空间。

另一方面，面对司法挑战的制约，国会或将重新划定行政机构的授权边界，行政部门在制定和执行政策时也将表现出更高的审慎性，以避免潜在的法律争议。部分 *Chevron* 原则的支持者认为，相较于法官，联邦机构在专业领域内，具备更丰富的专业知识、经验与政策洞察力，*Chevron* 原则赋予了联邦机构通过法规填补法律空白的能力。如今，法律解释权回归到法院手中，可能会对美国行政机构制定和执行政策的方式产生根本性的影响。未来，司法机关解释法律文本时带来的不确定性、受影响实体针对行政行为提出的司法挑战，都可能使得行政命令“命途多舛”，不再是首选的贸易政策工具，进而动摇行政主导的贸易体系。

四、结语

综上所述，美国联邦最高法院推翻 *Chevron* 原则，重塑了立法、行政与司法的三大部门权力边界，其对美国贸易政策的影响将是复杂和多维的。站在积极的角度，该判决预期收紧国会对行政机构的授权，并强化司法审查的功能，特别是在出口管制与经济制裁等领域，将为中国企业对行政机构提出法律挑战提供更多可能性。同时，行政权力的收窄或许将对美国贸易政策的制定与执行机制带来了深远的变革。

但是，*Chevron* 原则的终结是否能够对国际贸易中的中国企业产生积极影响，还需要实践的进一步验证。需要注意的是，当立法权回归国会，解释权收归法院，也可能会增强法律的不确定性，

尤其是国会立法语义不明时，下级法院可能会作出不一致的判断。同时，因为法院需要更多的时间来审慎考虑、在权衡中作出判决，或使案件审理时间延长，增加解决法律争议的时间成本，增加受制裁方的诉累。

其次，三权分立的重构并非一朝一夕，即使失去了 Chevron 原则，美国长期以来奠定行政国家体制也难以被迅速动摇。大量的立法与判例仍对行政机关的权力扩张、司法功能的排除予以肯定，如行政程序法案（APA）第 701 节将自由裁量的行政行为排除在司法审查的范围之外；1944

年 Skidmore v. Swift & Co. 案确立的 Skidmore 原则，被认为是一种“程度较低的尊重”；1948 年 Chicago & Southern Air Lines v. Waterman S. S. Corp. 案，提出在外交政策和国家安全领域，法院应尊重行政部门的决策……可见司法审查未能够在广泛的行政手段中发挥出应有的功能，不能简单归因于 Chevron 原则。

在此情况下，中国企业也需要密切关注美国政策动向，在不断变化的国际贸易规则中寻找维护自身利益的最佳策略，探寻法律挑战的新途径与新契机。

周智勇 顾问 电话：86 10 8519 1296 邮箱地址：zhouyong@junhe.com

丁雪晴 实习生 电话：86 10 8540 8750 邮箱地址：dingxq@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

